Toekomst rechtsstaat - Een gezamenlijk ideaal

Onderdeel van VNG Magazine nummer 8 (2023)

Gerelateerde onderwerpen

Bestuur, Recht, Algemene wet bestuursrecht (Awb), Ondermijning



Hij hoefde geen seconde na te denken toen hij benaderd werd voor de denktank Nederland in 2040. 'Ik heb het verzoek per ommegaande beantwoord', zegt Ernst Hirsch Ballin. De emeritus hoogleraar constitutioneel recht (Tilburg University) en voormalig minister van Justitie – en kort ook van BZK – noemt het belangrijk dat de politiek weer naar de lange termijn kijkt. Dat is broodnodig om het vertrouwen van de burgers in de politiek en de rechtsstaat terug te brengen.

Hirsch Ballin is lid van het denkteam dat zich binnen de denktank van de VNG en De Argumentenfabriek buigt over de ontwikkelingen in het veiligheidsdomein en de rechtsstaat. In het boek *Waakzaam burgerschap* dat vorig jaar van zijn hand verscheen, noemt Hirsch Ballin de vertrouwenscrisis 'het kernvraagstuk van de democratische rechtsstaat'. 'Het vertrouwen in de democratische rechtsstaat is niet of te weinig crisisbestendig gebleken', legt hij nu uit. 'Mensen voelen zich niet beschermd tegen existentiële risico's, en conflictoplossing is verdrongen door confrontatie.'

> "Mensen voelen zich niet beschermd tegen existentiële risico's"

Het neoliberalisme was hard voor burgers en echode door in de benadering van burgers door de overheid, zegt Hirsch Ballin. 'Het zou een *level playing field* moeten afdwingen, terwijl dat helemaal niet kan, omdat mensen vanwege hun achtergrond geen gelijke positie hebben. De verkiezingsprogramma's van 2012 kenden vaak een harde benadering van onregelmatigheden in de sociale zekerheid.' Streng straffen van mensen die sjoemelen met de uitkering was het credo; het mondde uit in de toeslagenaffaire.

Ethos

Sinds een paar jaar is er een kentering gaande, maar het kwaad is al geschied. Het wantrouwen van de overheid richting de burgers werd met wantrouwen beantwoord. Hirsch Ballin: 'Juist voor het goed functioneren van de democratische rechtsstaat is een breedgedragen ethos onmisbaar.' Hij spreekt daarom bewust van 'burgers', en niet van 'inwoners'; en al helemaal niet van 'klanten'. 'De term "burgers" heeft voor mensen een meer morele connotatie dan "inwoners". Burgers delen een gezamenlijke verantwoordelijkheid.'

Het denkteam heeft inmiddels vijf hoofddoelen vastgesteld. Over zeventien jaar moeten mensen een groot vertrouwen hebben in de rechtsstaat, en voelen ze zich hier samen verantwoordelijk voor. De rechtsbescherming moet beter, en de rechtspraak is dan sneller en meer nabij. De productie en handel van drugs leiden tot minder schade voor de samenleving. Bij rampen en crises blijven vitale diensten als energie, zorg en internet overeind. En mensen zijn beter beschermd tegen existentiële risico's, zoals een pandemie.

Schuld

Hirsch Ballin onderschrijft de belangrijkste onderliggende waarde: het vertrouwen in de rechtsstaat is alleen te herstellen als burgers en overheid dat herstel zien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Maar juist dat is wat hij zo mist in de huidige samenleving. Waar politieke partijen na de oorlog met elkaar konden concurreren over de vraag hoe de economische groei kon worden gebruikt om de collectieve voorzieningen uit te breiden, gaat het debat door lagere groei en een toenemende staatsschuld vooral over het versoberen van voorzieningen en

wie daarvan de schuld krijgt. Hirsch Ballin: 'De vraag is vooral: hoe perken we de dingen in waar we last van hebben? Dat maakt het moeilijker voor politici om een gezamenlijk ideaal van rechtsstatelijkheid uit te dragen.'

Het lukt daarom steeds moeilijker voor politici en bestuurders, zowel landelijk als lokaal, om verder vooruit te kijken dan de eigen bestuursperiode, terwijl dat juist zo hard nodig is. De klimaatcrisis vraagt om maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de grondrechten van de nieuwste generaties ook geborgd zijn. De Hoge Raad onderkende dat in de Urgenda-uitspraak.

Systemisch denken

Ook Willeke Slingerland, lector weerbaar bestuur aan Saxion Hogeschool, is kritisch over de kortetermijnblik van politici. Ze noemt de digitalisering als belangrijk onderwerp. Die biedt veel mogelijkheden bij opsporing en handhaving, maar brengt het risico van een surveillancestaat met zich mee. 'Ik hoop dat we een moreel vocabulaire ontwikkelen om daarmee om te gaan. Dat is er nu lang niet altijd. Als er al over gesproken wordt, dan is dat vaak heel smal, gericht op een specifieke toepassing. Maar het bredere beeld ontbreekt. Ik hoop dat we leren meer systemisch te denken.'

Ambtenaren, zegt ze, hebben oog voor de lange termijn. 'Maar bij politieke ambtsdragers ligt de focus op electoraal gewin op korte termijn. Dat speelt ook op lokaal niveau.' Ze doet daarom een 'een moreel beroep op politici' om vanuit gemeenschappelijkheid naar de toekomst te kijken. 'De wereld is complex. Veel rechtsstatelijke en democratische vraagstukken, zoals de klimaataanpak, globalisering en digitalisering, bevinden zich in een transitiefase. En dat doet even pijn.'

Watersnood

Het herstel van vertrouwen in de overheid is nodig om de blik op de toekomst te richten, zegt Alain Krijnen, sinds maart burgemeester van Eijsden-Margraten. De toeslagenaffaire, de afhandeling van de gaswinningsschade in Groningen en van de watersnood in Zuid-Limburg in 2021 hebben het vertrouwen een knauw gegeven.

Krijnen deelt de conclusies van Ernst Hirsch Ballin dat de rechtsstaat in een vertrouwenscrisis is beland. 'Dat noopt tot herbezinning van hoe we in Nederland de zaken georganiseerd hebben. Is de overheid in staat om tot een zodanige dienstverlening te komen dat de burger krijgt wat hij verwacht? De acceptatie van het systeem is daaraan verbonden. Als de overheid niet levert, en het duurt lang voordat dat hersteld is, dan wordt het er niet beter op.'

Justitiestelsel

Krijnen werkte eerder bij BZK, waar hij zich onder meer bezighield met het bevorderen van de integriteit en het functioneren van het lokaal bestuur. Krijnen: 'Ik sta na achttien jaar op het ministerie graag wat meer in de frontlinie. Als burgemeester kan ik de overheid een gezicht

geven en werken aan het herstel van het vertrouwen.'

Een goed werkend justitiestelsel is een belangrijke pijler voor dat herstel, zegt Krijnen. 'Maar we zien juist daar dat het heel erg wringt. We praten al ruim tien jaar over de verdeling van schaarste. Bij de politie, het Openbaar Ministerie en de opsporingsinstanties zijn personeelstekorten. Daardoor blijven zaken lang liggen, en zien we een verschuiving van het strafrecht naar het bestuursrecht, van politie en justitie naar gemeenten en burgemeesters. Een burgemeester kan sneller besluiten nemen; dat is makkelijker en effectiever. Maar dat was wel een terugkerend gelegenheidsargument.'

> “We praten al ruim tien jaar over de verdeling van schaarste”

Pijnpunt, zegt Krijnen, is dat het strafrecht uitgaat van een vermoeden van schuld voordat de rechter een straf uitspreekt. In het bestuursrecht is die maatstaf er niet. Waar het strafrecht vooral bedoeld is om te straffen, is het bestuursrecht gericht op herstel van de openbare orde. Zo kan een burgemeester onder de Wet Damocles een woning sluiten als er wordt gehandeld in drugs. Dat geldt formeel niet als strafmaatregel, maar is bedoeld om snel de openbare orde te herstellen. Toetsing door de rechter of die sluiting evenredig is, volgt achteraf. Een woningsluiting wordt echter wel als straffend ervaren, ook al volgt een eventuele veroordeling voor drugshandel pas na uitspraak door de rechter.

Sheriff

De rol van de burgemeester als *sheriff* of *crimefighter* wordt groter, ten koste van de andere rollen: voorzitter van de gemeenteraad en het college, burgervader of -moeder – en ten koste van zijn eigen veiligheid. Niet alle burgemeesters voelen zich daar prettig bij, ziet Krijnen. BZK werkt aan het toekomstbestendiger maken van het burgemeestersambt, onder meer om de balans weer terug te brengen in die verschillende rollen. 'Bij BZK heb ik heel veel burgemeesters zien zoeken naar dat evenwicht.'

Als het aan Krijnen ligt, wordt daarbij goed gekeken naar de grens tussen het strafrecht en het bestuursrecht. 'We mogen ons best bezinnen op de maatregelen die reiken tot achter de voordeur. Als burgemeester mag je op individueel niveau maatregelen nemen die ingrijpen in iemands privéleven. Dat is echt iets anders dan de klassieke handhaving van de openbare orde. Ik vind dat we goed moeten doordenken of we dit wel zo willen. In landen om ons heen heeft de burgemeester die rol niet.'

Als het stelsel opnieuw ingericht zou worden, zegt Krijnen, zouden die taken beter bij de rechter-commissaris belegd worden. 'Het zou mooi zijn als in 2040 politie en justitie dusdanig zijn versterkt dat we een aantal zaken kunnen terugschuiven naar het strafrecht. Dan moet je er wel voor zorgen dat de instrumenten niet zo log worden dat ze moeilijk zijn toe te passen. Het

is waar dat burgemeesters snel kunnen beslissen, maar als je het goed inricht, kan de officier van justitie of de rechter-commissaris dat ook.'

Diffuser

Hoogleraar straf- en strafprocesrecht Marianne Hirsch Ballin – dochter van de voormalig minister – doet aan de Vrije Universiteit onderzoek naar de wisselwerking tussen het strafrecht en het bestuursrecht. Ze noemt de strikte scheiding tussen beide rechtsgebieden 'niet meer vol te houden'. Een integrale aanpak van criminaliteit en onveiligheid, waarin burgemeester, politie en justitie onderling samenwerken, zoals bij de aanpak van ondermijning, zou ook voor de rechtsbescherming de norm moeten zijn. Daarmee wordt de grens tussen de rechtsgebieden bewust wat diffuser.

> De strikte scheiding tussen strafrecht en bestuursrecht is niet meer vol te houden

Hirsch Ballin verwijst naar de opsporing. Verkeerscontroles kunnen plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de burgemeester, maar dienen ook tot het voorkomen of ontdekken van strafbare feiten. 'Op die manier is steeds meer sprake van overlappende doelstellingen. Als er nog geen verdenking is van een strafbaar feit, kunnen bevoegdheden met een grondslag in het bestuursrecht leiden tot de ontdekking van strafbare feiten. Zo zijn dit soort controlebevoegdheden een belangrijke methode om onveiligheid in bredere zin tegen te gaan.'

Nieuw is dat niet, zegt ze. 'De burgemeester is van oudsher verantwoordelijk voor de openbare orde en de veiligheid. Het ongemak schuilt nu vooral in de vraag wanneer iets een verantwoordelijkheid is van de burgemeester, en wanneer van de officier van justitie. We bewaken die grens heel streng. Maar je moet het meer gaan zien als een continuüm van optreden.'

Quick fix

Saxion-lector Slingerland ziet de beweging van strafrecht naar bestuursrecht als een pragmatische oplossing, maar wel één met rechtsstatelijke consequenties. Betere samenwerking tussen beide rechtsgebieden kan een positief effect hebben, ziet ze. 'Het zijn communicerende vaten.' Maar het strafrecht biedt door de rechterlijke toetsing vooraf meer rechtsbescherming dan de bestuursrechtelijke route. Slingerland: 'Het is een *quick fix* voor de doorlooptijd, maar vraagt ook een grotere verantwoordelijkheid voor de burgemeester, en brengt risico's met zich mee voor diens veiligheid. Criminelen weten waar de mensen wonen die ze straffen. De vraag is of het dat waard is.'

Het vraagt wel een investering in de rechtspraak, zegt Slingerland. Burgers zien vaak een

afstand tot de rechtspraak. Momenteel worden er proeven gedaan met buurtrechters. ‘Dat is een goede beweging om het afkalvend vertrouwen te herstellen. Zo komt de rechtspraak meer in de haarvaten van de samenleving.’

NEDERLAND 2040

In een reeks artikelen blikt *VNG Magazine* dit jaar vooruit naar Nederland en gemeenten in 2040, naar aanleiding van het initiatief van de VNG en De Argumentenfabriek om te werken aan een nieuw verhaal voor Nederland (toekomstnederland2040.nl). Dit is deel 5.

Eerder verschenen:
1. De vraag 'Wanneer is Nederland vol?' is niet langer een taboe
2. Verstedelijking: ‘Je kunt niet alles volplempen’
3. Lokale democratie in 2040: de opmars van de participerende burger
4. Brede welvaart: zonder zijlijn



Biografie van de VNG in oorlogstijd

Deel op:







Informatiebeveiligingsdienst (IBD)



BEDRIJVEN

VNG International

VNG Connect

VNG Realisatie

VNG Risicobeheer

Privacyverklaring
Proclaimer
Toegankelijkheid
Kwetsbaarheid melden



IFUD of Human Rights / J.P. van den Wittenboer, 2024, 329 blz.

EPUB ISBN	9789465012469

Gratis pdf versie voor scholen en wetenschap

https://archive.org/details/rechtsstaat-en-democratie-tegenonderzoek_20240217

Staatscommissie Rechtsstaat

De ministerraad heeft ingestemd met de instelling van een Staatscommissie Rechtsstaat. De commissie staat onder voorzitterschap van rector en universiteitshoogleraar vergelijkend constitutioneel recht Henk Kummeling. De opdracht was om het functioneren van de rechtsstaat te analyseren en voorstellen te doen voor versterking ervan. Bij de opdracht zal de commissie nadrukkelijk aandacht hebben voor bescherming van burgers tegen onvoorziene en ongewenste gevolgen van overheidsmaatregelen.

Waaraan moet een representatief onderzoek voldoen?
Rondetafelgesprek commissie rechtsstaat Justitie en Veiligheid — en Binnenlandse Zaken, 26 september 2023 (Eerste Kamer) Voorzitter Boris Dittrich aan Kummeling: We zijn natuurlijk niet op de een of andere manier, Ja… als het ware… gebonden aan waar u mee komt.

IFUD of Human Rights
Er is dezerzijds bij IFUD of Human Rights geen enkele twijfel aan de onderzoeksvaardigheden van Prof.dr. Henk Kummeling. Maar toch… Kummeling had beter voor deze opdracht kunnen bedanken. voor het optuigen van één grote “schoonwasoperatie van de Staat der Nederlanden.